Niveau(x) d'enseignement: 9 Numéro EDUQ : 8470600
Centre d'intérêt: 130

Bellavance, Michel, 1941-.

"La formation professionnelle des adultes" : second regard sur la jungle administrative / par Michel Bellavance ; pour le compte de la Commission d'étude sur l'éducation des adultes (Commission Jean).
Les Cahiers de l'ENAP, ISSN 0711-5024, no 8, juin 1983, p. 1-65.

Notes bibliogr. au bas des p.

Descripteur(s): *Formation professionnelle *Partage des pouvoirs *Ministère de l'éducation *Organisation administrative *Education permanente *Enseignement professionnel *Education des adultes

Identificateur(s) de nom: *Québec (Province) Ministère de l'éducation *Québec (Province) Ministère du travail et de la main-d'oeuvre *Programme de formation de la main-d'oeuvre canadienne *Canada

L'auteur a pour mandat de diagnostiquer le problème des relations existant entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et celui de l'Education en matière de formation professionnelle des adultes et de proposer une réforme en vue d'améliorer ces relations. Le programme de formation professionnelle des adultes est géré conjointement par les autorités fédérales et provinciales en plus des deux ministères impliqués au Québec. L'étude met l'accent sur l'élaboration, puis sur la gestion du programme. Elle propose un diagnostic et suggère un nouveau partage des responsabilités entre les ministères québécois concernés.

L'analyse du programme de formation professionnelle des adultes, c'est-à-dire de la façon dont celui-ci a été élaboré et géré depuis 1967, amène à conclure que le programme a été, dans les faits, un échec quasi total, quant à son contenu, à ses objectifs, aux clientèles visées, au partage des responsabilités entre Ottawa et Québec et au mode de gestion québécois par deux ministères. L'auteur suggère de confier au ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre la responsabilité de l'élaboration et de la gestion de la politique de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre en emploi et à la recherche d'emploi; on confierait au ministère de l'Education la formation professionnelle des jeunes et l'éducation permanente des adultes.

Type de document: r

DUQ 8470600

les cahiers de l'énap

JUIN 1983

NUMÉRO 8

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES: SECOND REGARD SUR LA JUNGLE ADMINISTRATIVE

Michel Bellavance

EDUQ 8470600

LES CAHIERS DE L'ÉNAP

Juin 1983, numéro 8

Périodique destiné à la diffusion de théories, d'expérience et de pratiques en administration publique

Comité de rédaction
Jean-Marc Alain
Robert Gravel

Maquette
Pierre Tremblay Publicité Inc.

Edition de textes
Léa Keating

Impression
Service de reprographie
Jacques Lavoie

Avis
Les articles publiés expriment l'opinion de leurs auteurs. Toute reproduction est interdite sans le consentement de leurs auteurs ou du détenteur de ce droit.

Dépôt légal
Bibliothèque Nationale du Québec
Bibliothèque Nationale du Canada
ISSN 0711-5024

SOMMAIRE

La formation professionnelle des adultes: second regard sur la jungle administrative

Michel Bellavance

Les Cahiers de l'ENAP. -- No 1 (juin 1981) --
Québec : École nationale d'administration
publique, 1981 -   . -- 27 cm.

Irrégulier.
ISSN 0711-5024. Gratuit. Distribution
restreinte.
École nationale d'administration publique,
945, rue Wolfe, Ste-Foy, Québec G1V 3J9
1. Administration publique - Périodiques
2. École nationale d'administration publique -
Périodiques. I. Titre.
JA4   350   1-044686

Feuillet des manuscrits

Tous les auteurs doivent faire parvenir leur manuscrit dactylographié à:

École nationale d'administration publique
Comité de rédaction des "Cahiers de l'ENAP"
Centre de documentation

à Québec

945, avenue Wolfe
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4A2

à Montréal

10,770, rue Chambord
Montréal (Québec)
H2G 2R8

La formation professionnelle
des adultes:
second regard sur la jungle administrative

Par Michel Bellavance *

L'étude dont le texte suit a été réalisée pour le compte de la Commission d'étude sur l'éducation des adultes (Commission Jean).

Le mandat confié à l'auteur consistait, dans un premier temps, à diagnostiquer le problème des relations existant entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et celui de l'Éducation en matière de formation professionnelle des adultes, puis, dans un second temps, à proposer quelques réformes en vue d'améliorer ces relations.

Le programme de formation professionnelle des adultes étant un programme géré conjointement par les autorités fédérales et provinciales et, d'un point de vue québécois, par deux ministères différents, il était important de bien camper les responsabilités et rôles respectifs des divers intervenants.

L'étude réalisée par l'auteur met donc l'accent, d'abord, sur l'élaboration, puis sur la gestion du programme. Elle propose, enfin, un certain diagnostic et suggère un nouveau partage des responsabilités entre les ministères québécois concernés.

Il va sans dire que les idées mises de l'avant dans le texte qui suit sont la responsabilité de l'auteur et non de l'Ecole nationale d'administration publique.

(*) L'auteur est professeur à l'Ecole nationale d'administration publique de l'Université du Québec.

TABLE DES MATIERES

	PAGE
1. INTRODUCTION	5
2. ELABORATION DU PROGRAMME	11
2.1 Rappel historique	11
2.2 L'initiative fédérale (1967)	17
2.3 L'accord fédéral-provincial (1974)	20
2.4 Caractéristiques de l'élaboration	26
3. GESTION DU PROGRAMME	28
3.1 Le partage Ottawa-Québec	30
3.2 Une gestion provinciale bicéphale	34
3.3 Un essai de clarification (1972)	38
3.4 Un premier constat d'échec (1978)	46
3.5 Une critique unanime	49
4. CONCLUSION	49
4.1 Rappel du diagnostic	58
4.2 La nécessité d'une réforme	62

1. INTRODUCTION

Le système québécois de formation professionnelle des adultes est un système organisé complexe au sens où l'entendent les sociologues de l'organisation. (1)

C'est d'abord un système c'est-à-dire un ensemble constitué comme un champ structuré (2) dont les divers éléments ont des conduites coordonnées et interdépendantes. Ce système, dont une des fonctions essentielles a été et est encore de concevoir et de gérer un secteur de politique - en l'occurence le programme de formation professionnelle des adultes - présente certaines caractéristiques.

D'abord, c'est un système d'action qui comprend ou intègre, pour ainsi dire, une multiplicité d'acteurs tant individuels qu'organisationnels, tant politiques qu'administratifs, tant fédéraux que provinciaux et tant publics que privés.

C'est aussi un système ouvert dans la mesure où il implique deux paliers de gouvernement, l'un fédéral, l'autre provincial, et les instances régionales et locales de ces deux paliers. C'est un système ouvert, également, dans la mesure où il intègre la participation des clientèles au niveau de l'élaboration et de la gestion des politiques et des programmes.

---

(1) Sur la notion de système organisé complexe, voir, en particulier, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes", Revue française de sociologie, vol. 16, no 1, 1975, pp. 3-32; voir aussi Michel Crozier et Erhard Friedberg, L'acteur et le système, Editions du Seuil, Paris, 1977.

(2) Dans le sens que Crozier et ses collègues donnent à ce terme, structuration signifie inégalité, entraves à la communication, nécessité de détours pour l'action. Comme ils le soulignent, structuration réfère donc à l'existence de rapports de pouvoir.

Ce système est aussi un système complexe en ce sens qu'il met en présence plusieurs rationalités conflictuelles, ou, si l'on veut, des conceptions différentes, sinon opposées, de ce que doit ou devrait être la formation professionnelle des adultes.

C'est, enfin, un système organisé et régulé, c'est-à-dire qui possède une structure propre et qui est soumis à des règles et mécanismes précis de fonctionnement.

Plus spécifiquement, le système québécois de formation professionnelle des adultes est encadré par une législation fédérale qui date de 1967 (3) et qui a fait l'objet d'une révision en 1972 (4), par une législation provinciale adoptée en 1969 (5), et modifiée en 1975, ainsi que par de nombreux accords fédéraux-provinciaux dont le dernier en date est celui de 1974, lequel a d'ailleurs été reconduit à cinq reprises, soit en 1975, 1977, 1978, 1979 et, enfin, 1981. Cet encadrement a aussi été complété, au cours des années, par l'adoption de règlements tant fédéraux que provinciaux ainsi que par la signature d'ententes administratives notamment entre le ministère québécois du Travail et de la Main-d'oeuvre et celui de l'Education. (6)

---

(3) Statuts du Canada, 14-15-16 Elizabeth II, chapitre 94, 1967.

(4) Loi modifiant la Loi concernant la formation professionnelle des adultes, Bill C-195, 1972.

(5) Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre, S.Q., 1969, chapitre 51.

(6) Voir, par exemple, l'entente-cadre signée par les deux ministères québécois en 1972. Cette entente a fait l'objet d'une évaluation en 1978. Une nouvelle proposition d'entente recevait l'accord des deux ministres responsables, en septembre 1980. Cette proposition d'entente, toutefois, n'a pas encore été entérinée par le Conseil des Ministres.

Le système québécois est aussi un système géré conjointement en ce sens qu'il intègre une grande variété d'organismes administratifs tant fédéraux que provinciaux [(7)] ainsi que plusieurs représentants des travailleurs, de l'entreprise et du milieu socio-économique. [(8)]

La finalité ou la raison d'être de ce système est de dispenser un ensemble de services éducatifs de type professionnel à une vaste clientèle dispersée sur l'ensemble du territoire québécois.

Ainsi, par exemple, en 1977-78, trois genres de formation étaient offerts dans le cadre du programme de formation professionnelle des adultes [(9)] et chaque genre regroupait plusieurs "programmes". Au Québec, plus de 100,000 adultes étaient inscrits à ces "programmes".

Dans le seul secteur de la formation institutionnelle, environ 22,500 adultes étaient inscrits à des programmes de formation professionnelle à temps plein au niveau secondaire, au niveau collégial ou dans certaines institutions spécialisées. Un peu moins de 39,000 étaient inscrits dans le cadre de programmes de formation à temps partiel.

---

(7) Mentionnons notamment le ministère et la commission fédérale de l'Emploi et de l'Immigration ainsi que leurs instances régionales et locales, le ministère québécois de Travail et de la Main-d'oeuvre et les organismes qui en dépendent et, enfin, le ministère de l'Éducation du Québec ainsi que les institutions d'enseignement (commissions scolaires, CEGEPS et institutions spécialisées).

(8) Notamment, le Comité consultatif provincial et les Comités consultatifs régionaux ainsi que les Commissions de formation professionnelle.

(9) Soit la formation générale et professionnelle, la formation en apprentissage et la formation en industrie.

Ce nombre relativement important ne tient pas compte, cependant, des clientèles inscrites aux cours de formation générale mais qui avaient choisi ces cours dans le but de poursuivre leur formation professionnelle. (10)

En outre, plus de 25,000 adultes étaient à compléter des stages de formation dans plus de 6,500 entreprises québécoises et ce, dans le cadre de la formation en industrie. (11)

Au total donc, la clientèle de la formation professionnelle, au sens strict, s'établissait, en 1977-78, à environ 86,500 adultes dont le tiers étaient des stagiaires dans divers types d'entreprises.

De plus, dans le seul secteur de la formation institutionnelle, 13,239 personnes étaient utilisées soit à temps plein, soit à temps partiel, à la production de ces services. (12) Enfin, ce total se répartissait ainsi: 365

---

(10) En fait, plus de 110,000 adultes étaient inscrits dans le cadre de programmes de formation générale à temps partiel dans les institutions d'enseignement québécoises en 1977-78. Il nous a été impossible, cependant, d'obtenir la proportion de ces adultes qui se destinaient à la formation professionnelle. Voir, pour plus de détails, Statistiques de l'Education des adultes, 1976-77, Direction générale de l'Education des adultes, M.E.Q., Québec.

(11) En réalité, 25,598 stagiaires étaient impliqués en formation industrielle. De ce nombre, 15,426 étaient détenteurs d'un emploi; 8,632 étaient des chômeurs; 1,399 étaient des "stagiaires aux besoins spéciaux"; et 141 étaient des adultes dont les emplois étaient menacés. Source: Rapport annuel, 1979-80, ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, p. 128.,

(12) Il faut noter toutefois que 95% du personnel enseignant, étant rétribué à la leçon, y travaillait à temps partiel et que 45% du personnel non-enseignant était dans la même situation. Source: Rapport annuel, 1979-80, op. cit., p. 102.

cadres, 534 professionnels, 11,240 enseignants et 1,100 autres effectifs. À cela, on doit ajouter plus d'une centaine de professionnels et de fonctionnaires du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre ainsi qu'une autre centaine de cadres, professionnels et fonctionnaires du ministère de l'Education. (13)

En faisant donc abstraction des personnels employés par le gouvernement fédéral, on peut estimer à environ 15,000 le nombre minimal de personnes affectées à temps plein ou à temps partiel au programme de formation professionnelle au Québec.

Enfin, au plan du financement, on peut noter que la gestion du programme de formation professionnelle des adultes au Québec coûtera aux deux niveaux de gouvernement un peu plus de $14145 millions au cours de l'exercice financier 1981-82 (14). Plus spécifiquement, le gouvernement central aura à débourser environ $110,8 millions et le Québec, $34,4 millions.

En d'autres termes, suivant les données du ministère de l'Education, les coûts de la formation socio-économique (générale et professionnelle), à temps plein, s'élèveront, en 1981-82, à environ $54,6 millions, et la formation à temps partiel à environ $14,7 millions. Quant à la formation en industrie, elle devrait nécessiter des déboursés totaux de l'ordre de $3,3 millions. À cela, il faut ajouter notamment $57,2 millions à titre de coûts de base c'est-à-dire de frais généraux et de frais administratifs. En somme, le programme de formation professionnelle des adultes est financé pour plus des trois quarts par le gouvernement central.

---

(13) Ces données sont tirées d'un document administratif préparé par la direction de la gestion financière de la D.G.E.A. (12 août 1981)

(14) <u>Ibidem.</u>

C'est en gardant à l'esprit ces quelques données qui aident à mieux cerner la configuration du système québécois que nous analyserons, dans les lignes qui suivent, l'élaboration puis la gestion du programme de formation professionnelle des adultes.

Dans une première partie, nous ferons d'abord un rappel historique du développement du programme. Nous prêterons une attention spéciale aux législations, règlements et accords qui fondent, en quelque sorte, le programme actuel ainsi qu'à la législation et à l'entente provinciale qui en ont défini le système de gestion. L'analyse que nous ferons de ces documents, y compris l'accord fédéral-provincial de 1974 et de son application, devrait nous permettre de porter un jugement sur la qualité de l'élaboration du programme.

Dans une seconde partie portant sur la gestion du programme de formation professionnelle, nous rappellerons d'abord les grandes lignes du partage de responsabilités entre Ottawa et Québec. Puis nous concentrerons notre attention sur la façon dont l'entente, signée en 1972, entre le ministère québécois du Travail et de la Main-d'oeuvre et celui de l'Éducation, a effectivement été gérée. L'analyse des problèmes rencontrés ainsi que l'évaluation faite de l'entente, en 1978, devrait nous aider à mieux comprendre le diagnostic posé par certains intervenants. Au terme de cette section, nous devrions être en mesure de mieux saisir les principales caractéristiques du système de gestion mis en place et d'identifier les problèmes de fonctionnement rencontrés.

Enfin, en conclusion, nous tenterons d'établir un certain diagnostic de la formation professionnelle des adultes, au Québec, et d'indiquer, s'il y a lieu, quelques éléments globaux de réforme.

2. ÉLABORATION DU PROGRAMME

Pour bien comprendre (15) l'élaboration des programmes de formation professionnelle des adultes dans le cadre québécois, il faudrait sans doute rappeler, de façon détaillée, les diverses initiatives fédérales en matière de formation professionnelle et dans le secteur de la main-d'oeuvre. Il faudrait sans doute aussi faire un inventaire et analyser les diverses initiatives des intervenants québécois en matière d'éducation professionnelle. Puisque tel n'est pas notre but, nous nous limiterons donc à rappeler quelques faits qui ont eu une influence certaine sur le développement du programme actuel de formation professionnelle des adultes.

2.1 Rappel historique

C'est en 1910 que le gouvernement fédéral instituait, pour la première fois, une commission royale d'enquête sur la formation industrielle et professionnelle. Cette initiative fut suivie, en 1927, par la mise sur pied d'une autre commission, celle-ci portant sur les services techniques et professionnels.

Suite à la publication des rapports de ces commissions, des législations furent promulguées, qui permettaient au gouvernement central de financer des programmes à frais partagés dans le secteur de l'enseignement professionnel. En vertu de ces législations, le gouvernement d'Ottawa s'engageait, globalement, à verser des sommes d'argent pour financer des programmes administrés par les institutions scolaires des provinces. Ces programmes étaient limités dans le temps et, de façon générale, les dépenses fédérales y étaient plafonnées.

---

(15) Nous avons choisi de couvrir tant l'élaboration que la gestion du programme puisqu'en réalité la seconde n'est - théoriquement, tout au moins -, que la traduction administrative de la première. Sur le lien entre l'élaboration et la gestion, voir, en particulier, A.W. Wildavsky et G. Majone, "Implementation as Evolution" in Howard E. Freemand, ed., Policy Studies: Review Annuel, vol. 2, 1978, Sage publications, Beverly Hills, pp. 103-117.

À l'expiration de ces programmes, en 1937, le gouvernement fédéral créait une commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (Commission Rowell-Sirois). Le rapport de cette commission, rendu public en 1940, recommandait au gouvernement d'Ottawa d'intervenir directement dans le champ de la formation professionnelle en suggérant que les domaines touchant les chômeurs, les bureaux de placement et l'assurance-chômage soient dorénavant de juridiction fédérale exclusive.

C'est ainsi que de 1937 à 1967, date d'adoption du programme actuel, le gouvernement fédéral promulga plusieurs lois ayant pour effet de promouvoir des projets de formation professionnelle pour les jeunes de 18 à 30 ans, étendant ainsi son influence dans un domaine de juridiction provinciale, soit celui de l'Education. (16)

Le gouvernement fédéral commença donc à s'intéresser, à partir de 1937, à la formation professionnelle des adultes, par le biais de l'intérêt qu'il portait aux chômeurs. Ainsi décida-t-il de faire des propositions financières aux provinces, la formation demeurant du ressort de celles-ci. Globalement, le gouvernement fédéral fournit un support financier aux institutions d'enseignement en proposant des programmes pour aider à combattre le chômage.

Dans le prolongement de ces programmes, les accords entre le gouvernement fédéral et les provinces étaient regroupés, en 1942, dans le cadre de la Loi sur la coordination de la formation professionnelle. À noter que le Québec refusa de se prévaloir des avantages que procurait cette législation et ne réclama aucune compension financière jusqu'en 1960.

---

(16) Cette brève section s'est inspirée d'un travail réalisé par des étudiants de l'ENAP - Montréal dans le cadre d'un cours portant sur l'analyse des politiques. Document inédit, 1981.

La Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle, adoptée en 1960, reçut cependant l'adhésion du Québec qui perçut ainsi, de 1960 à 1967, plus de $350 millions sur un total de $1,1 milliard accordé par Ottawa. Cette loi de 1960 prévoyait la construction d'installations de formation technique et professionnelle et visait non seulement la formation améliorée des jeunes, mais aussi des adultes chômeurs et ceux qui étaient menacées de l'être.

Cette loi de 1960 fut, enfin, abrogée au moment de l'adoption de la loi qui fonde, en quelque sorte, le programme actuel de formation professionnelle des adultes. La loi de 1967 venait donc confirmer la place du gouvernement fédéral en matière de formation professionnelle des adultes. Elle se situait dans le prolongement des initiatives fédérales antérieures [17].

Fait important à noter: lorsque le gouvernement central adopta, en 1967, sa "nouvelle" politique de formation professionnelle, le Québec était en train de se donner des structures nouvelles en ce qui touche l'éducation des adultes.

Il est bon de rappeler, à cet égard, qu'avant les années '60, il existait au Québec des écoles de métiers et des instituts de technologie qui relevaient du ministère du Bien-être social et de la Jeunesse. Il y avait aussi des centres d'apprentissage relevant du ministère du

---

(17) C'est ce qui explique pourquoi, dès le départ, soit en 1967, le programme de formation professionnelle des adultes comprenait huit volets soit: la formation professionnelle dans les écoles secondaires, la formation des techniciens, la formation aux métiers et autres professions, la formation en collaboration avec l'industrie, la formation à la surveillance (à temps partiel), la formation à la gestion des petites entreprises (à temps partiel), la formation des chômeurs, la formation des invalides, la formation d'instituteurs pour l'enseignement technique et professionnel et, enfin, la formation pour le compte des ministères et organismes fédéraux.

Travail, des écoles de musique et de beaux-arts rattachées au Secrétariat de la province et, enfin, des écoles d'agriculture appartenant au ministère de l'Agriculture.

Ces institutions québécoises dispensaient une formation professionnelle aux jeunes qui avaient quitté le réseau des écoles du Département de l'Instruction publique. En marge de ces institutions publiques, existaient aussi quelques écoles privées et les adultes, désireux de recevoir une formation soit générale, soit professionnelle, devaient s'adresser à ces écoles privées ou aux quelques rares institutions publiques, comme les centres d'apprentissage. Dans chaque cas, incidemment, les adultes devaient se plier aux mêmes exigences que les étudiants réguliers, c'est-à-dire jeunes.

Ainsi donc, au moment où le gouvernement central adoptait sa "nouvelle" politique, le Québec remettait en question son système de formation professionnelle et, d'une façon encore plus globale, son système d'éducation des adultes.

Cette importante réforme se situait dans la foulée des rapports Tremblay sur l'enseignement technique et professionnel, Ryan, sur l'éducation des adultes et Parent, sur l'éducation en général (18).

C'est ainsi, par exemple, que le 31 mars 1966, était mise sur pied une direction générale de l'éducation permanente, au ministère de l'Education. Cette direction générale se voyait confier un double mandat: développer l'éducation des adultes en haussant leur niveau de scolarité et en recyclant la main-d'oeuvre et promouvoir l'éducation permanente (19).

---

(18) Comité d'études sur l'enseignement technique et professionnel, Rapport Tremblay, Québec, 1962; Comité d'étude sur l'éducation des adultes, Rapport Ryan, Québec, 1964; Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Rapport Parent, Québec 1963.

(19) On aura noté, au pasage, l'accent mis, dans le premier mandat, sur le recyclage de la main-d'oeuvre.

Avec les opérations **DÉPART, SÉSAME** et **TÉVEC,** lancées par cette direction générale, en 1967, on assiste aussi à un élargissement de la conception de l'éducation des adultes au Québec. À la dimension strictement économique, s'ajoute la dimension du droit de l'individu-adulte de se développer dans toute sa personne. Les groupes de pression, et en particulier l'Institut canadien d'éducation des adultes (I.C.E.A.), applaudissent à ces initiatives et les commissions scolaires - dont la commission des Ecoles catholiques de Montréal - les encouragent fortement.

En somme, pendant que la politique fédérale était proposée aux provinces, le Québec était à parfaire sa "révolution" éducative en élargissant, d'une part, la notion d'éducation des adultes, dans le prolongement des rapports d'étude mentionnés et en se donnant des structures administratives qui permettront, par la suite, au ministère de l'Éducation de jouer un rôle prépondérant, notamment en ce qui concerne le recyclage de la main-d'oeuvre.

En lançant, par exemple, l'"urgence adultes", en avril 1966, le ministre de l'Éducation de l'époque, monsieur Gérin-Lajoie déclarait qu'un programme d'éducation des adultes devrait être élaboré en quatre étapes, soit:

a) l'étude des besoins en main-d'oeuvre pour le développement économique;

b) l'identification des travailleurs actifs susceptibles de recevoir une formation professionnelle nécessaire;

c) la mise au point d'un programme accéléré de formation;

d) la mise en oeuvre avec le concours des commissions scolaires régionales.

Ces paroles de Gérin-Lajoie ne faisaient qu'augurer de la place prépondérante que devait occuper, par la suite, le ministère de l'Éducation dans le secteur de la formation professionnelle des adultes.

Depuis 1945, en effet, le ministère du Travail n'était impliqué que marginalement dans le secteur de la main-d'oeuvre (20), la Loi québécoise de l'aide à l'apprentissage visant moins à établir un système d'apprentissage qu'à aider les organismes compétents à établir le système qui semblait le mieux adapté à leurs besoins.

Suite à l'adoption de cette législation, un certain nombre de commissions d'apprentissage étaient créées, à travers le Québec, et leur financement assuré selon une formule de contributions État-employeurs-employés. De la même façon, un certain nombre de centres d'apprentissage étaient mise en place par les commissions pour les besoins de formation des apprentis et compagnons particulièrement dans l'industrie de la construction (21). C'est ce système qui prévalut, du côté du ministère du Travail jusqu'à la fin des années '60.

En fait, il faut attendre la restructuration du ministère du Travail et, notamment, la création d'une direction générale de la Main-d'oeuvre, pour constater une certaine volonté du Québec de s'impliquer dans la conception d'une politique québécoise de la main-d'oeuvre (22). Jusque

---

(20) Loi de l'aide à l'apprentissage et à la mise en valeur du capital humain, S.Q. 1945, 9 Georges VI, ch. 41.

(21) L'objectif visé par ces centres d'apprentissage en était d'abord un de récupération des étudiants du système scolaire qui, pour diverses raisons, n'avaient pu poursuivre leurs études dans le réseau "normal" d'éducation.

(22) La direction générale de la Main-d'oeuvre fut mise sur pied, au ministère du Travail, par arrêté en conseil, le ler mars 1968. Il faudra attendre le 13 juin 1969 pour que le ministère dispose d'une première législation en matière de formation professionnelle.

là, on peut affirmer, sans risque, que le ministère québécois du Travail était à la remorque des initiatives fédérales.

En somme, au moment où la loi fédérale de 1967 était adoptée, ni le ministère de l'Éducation, ni celui du Travail n'étaient outillés, au plan administratif, pour gérer le "nouveau" programme. Les structures du ministère du Travail, en particulier, étaient davantage adoptées à la réalité de 1945 qu'à celle de 1967.

2.2 L'initiative fédérale (1967)

L'adoption du nouveau programme de formation professionnelle des adultes, proposé par Ottawa, dans le cadre de la Loi C-278 ne se fit pas sans difficulté.

Dès 1965, en effet, le premier ministre canadien de l'époque, M. Lester B. Pearson avait affirmé qu'à cause de l'automation, le Canada était confronté à une situation tout-à-fait nouvelle. Ce phénomène qui risquait d'avoir d'importantes répercussions sur l'emploi nécessitait, selon le Premier ministre, qu'Ottawa s'occupât du recyclage des travailleurs [23].

En octobre 1966, dans le cadre de la Conférence fédérale-provinciale sur le financement de l'enseignement supérieur, M. Jean Marchand, alors ministre dans le Cabinet Pearson, laissait entendre que le gouvernement fédéral était résolu à se retirer des programmes à frais partagés dans le secteur de l'éducation. Selon le ministre, Ottawa entendait plutôt assumer intégralement la responsabilité financière de la formation des adultes, en particulier des personnes qui avaient quitté l'école mais qui, tout en gagnant leur vie, avaient besoin d'une formation nouvelle ou plus poussée.

---

(23) Ce faisant, M. Pearson passait délibérément sous silence la période d'après-guerre pendant laquelle le Canada avait vécu une situation analogue. Or, à cette époque, ce sont les provinces qui s'étaient préoccupées avant tout du recyclage de la main-d'oeuvre (y compris des soldats licencés).

Lors de la première lecture du projet de loi, en mars 1967, M. Marchand revenait à la charge en affirmant que "le gouvernement fédéral devait veiller au rendement général de l'économie qui est largement conditionné par la qualité et l'utilisation de la main-d'oeuvre". Il précisait également que le nouveau programme de formation professionnelle faisait partie d'une politique générale de la main-d'oeuvre dont l'objectif fondamental était de mettre les travailleurs en mesure de profiter au maximum des possibilités de l'économie.

Le projet de loi rencontra quelque opposition aux Communes mais c'est au Québec surtout qu'on s'objecta à l'initiative fédérale. Le premier ministre québécois de l'époque, M. Daniel Johnson, ainsi que les ministres Bertrand, Masse et Bellemarre, s'élevèrent contre cette nouvelle incursion fédérale dans un champ de juridiction provinciale, soit l'éducation.

Une mission de hauts fonctionnaires québécois fut même déléguée à Ottawa pour plaider la cause du Québec [24]. Mais la loi fut adoptée nonobstant les revendications du gouvernement provincial.

En vertu de la Loi C-278, de nouveaux programmes de formation professionnelle étaient mis en place et d'autres étaient simplement abolis.

Ainsi, par exemple, la législation autorisait le ministre fédéral responsable à "passer un contrat avec tout employeur qui offre ou entreprend d'offrir un cours de formation professionnelle pour la formation des adultes employés par cet employeur".

Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration était aussi autorisé à "passer avec chaque province des contrats prévoyant le paiement par le Canada:

---

(24) La délégation était composée de MM. Arthur Tremblay, Yves Martin et Fernand Jolicoeur, du ministère de l'Éducation et de M. Claude Morin, du ministère des Affaires fédérales-provinciales.

- des frais encourus par la province ou une autorité provinciale ou municipale de la province pour assurer la formation au moyen d'un cours de formation professionnelle destiné aux adultes dont l'inscription a été effectuée par un fonctionnaire de la Main-d'oeuvre;

- des frais encourus par la province ou une autorité provinciale ou municipale de la province pour assurer la formation au moyen de cours de formation professionnelle pour apprentis et destinés aux adultes dont l'inscription n'a pas été effectuée par un fonctionnaire de la Main-d'oeuvre.

En d'autres termes, la loi identifiait trois volets dans le cadre de la formation professionnelle des adultes: la formation professionnelle proprement dite, la formation des apprentis et la formation en industrie.

Elle prévoyait également le versement, par le gouvernement fédéral, d'allocations de formation aux adultes ainsi que de contributions à l'égard de frais encourus à l'occasion de recherches relatives à la formation professionnelle et de projets de préparation de cours de formation professionnelle et de documentation pour ces cours. Elle permettait aussi au ministre responsable de payer à l'employeur qui offre des cours de formation professionnelle un montant pour chaque adulte inscrit à ces cours.

D'autre part, il était prévu, dans les conventions transitoires de la loi:

a) "que le ministre peut conclure avec toute province une convention qui prévoit le paiement par le gouvernement fédéral de contributions relatives aux dépenses en immobilisation encourues par une province pour des installations professionnelles";

b) "que le ministre peut faire avec toute province un arrangement aux termes de l'article 3 de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle pour le paiement de contributions

relatives à la formation en vertu de tout programme de formation technique ou professionnelle antérieur à 1967".

Ainsi donc la loi fédérale de 1967 autorisait le ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration à acheter des cours de formation pour des membres adultes de la population active et à leur verser des allocations de formation. Il était aussi prévu que les services de formation seraient achetés des gouvernements provinciaux, d'écoles privées et de l'industrie. Les allocations seraient versées directement aux élèves inscrits à des écoles privées ou publiques. Pour ce qui est de la formation en industrie, le salaire que l'employeur verserait à ses employés pendant leur formation lui serait remboursé au moins partiellement.

Au delà de ces spécifications, la législation de 1967 était toutefois peu loquace. Il est étonnant à la lecture du texte ainsi que des règlements et accords consécutifs de constater notamment l'absence d'objectifs, qui auraient dû normalement être attribués au programme.

En fait, aucun des textes législatifs ou réglementaires - y compris les deux accords de 1967 (25) - ne mentionne les objectifs du programme.

2.3 L'accord fédéral-provincial (1974)

Ce n'est qu'en 1974, c'est-à-dire lors de la signature du second accord fédéral-provincial (26), que l'on retrouve un certain nombre d'objectifs applicables au programme. Mais ces objectifs sont tantôt vagues,

---

(25) C'est-à-dire celui sur la formation professionnelle des adultes et celui sur la formation des apprentis.

(26) Voir "Accord sur une nouvelle formule de financement du programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada", 28 juin 1974 (document no 1974-16 du greffe des ententes inter-gouvernementalkes, MAIQ).

tantôt disparates en ce sens qu'ils "passent du domaine économique au domaine de l'éducation avec une facilité déconcertante" (27).

Ainsi, par exemple, la section 1 (article 1.1.5) de cet accord stipule que "le but de la Loi sur la formation professionnelle des adultes est d'aider le travailleur à s'adapter au marché du travail par le moyen de programmes de formation". L'article 1.1.6 mentionne aussi que "les programmes de cours, le type et la méthode de formation doivent avoir une certaine souplesse afin de s'harmoniser avec les besoins du marché et les besoins particuliers de la main-d'oeuvre de la province. Ces deux points serviront de critères de base en matière de formation".

La section 2 de l'accord qui prévoit la formation d'un comité fédéral-provincial de main-d'oeuvre confie, de fait, à cet organisme le rôle essentiel d'élaboration ou de spécification du programme.

Ainsi, par exemple, selon les termes mêmes de l'accord, il revient au comité:

- "d'évaluer les besoins de main-d'oeuvre en termes d'offres et de demandes actuelles et futures;
- de prévoir des mécanismes efficaces de consultation à l'intention des employeurs, des groupes professionnels, des syndicats et des organismes publics qui ont des problèmes de main-d'oeuvre particuliers;
- de fournir une évaluation des besoins de formation professionnelle des adultes dans la province;
- de recommander des plans, des priorités et des stratégies à adopter par les deux niveaux de gouvernement;

---

(27) Noté aussi par la D.G.E.A., dans Un programme initial de formation de la Main-d'oeuvre du Québec PFMQ), D.G.E.A., M.E.Q., 1978, p. 29

- de déterminer le nombre, l'importance, le genre et les critères de distribution des cours de formation requis, en vue de satisfaire aux besoins de formation identifiés, et fixer les critères de sélection des stagiaires;

- de faire des analyses qualitatives et quantitatives qui s'imposent sur divers aspects du P.F.M.C. et recommander aux autorités compétentes les améliorations qui pourraient en découler;

- d'étudier les données relatives à la main-d'oeuvre de même que les sources de ces données et établir leur valeur en vue de la planification;

- de faire rapport aux ministères compétents sur toute question relative à l'évaluation des besoins en main-d'oeuvre et sur la manière d'assurer avec efficacité la satisfaction de ces besoins selon diverses étapes: avant, pendant et après la formation;

- d'assurer une coordination étroite entre les programmes fédéraux et provinciaux relatifs à la main-d'oeuvre et notamment:

  - d'établir les stratégies de formation à l'intention de groupes déterminés de la population, des secteurs géographiques nécessitant une attention spéciale, des priorités industrielles ou d'autres objectifs précis déterminés par le comité;

  - de s'assurer qu'il y a coordination entre le programme de formation industrielle et les autres programmes de formation;

  - d'apporter une attention particulière aux besoins des désavantagés".

La section 3 de l'accord, qui porte sur la formation en institution, définit celle-ci comme comprenant la formation professionnelle proprement dite, les cours préparatoires à la formation professionnelle (C.P.F.P.), la formation préparatoire à l'emploi, les cours d'adaptation au travail, les cours de langue en vue de l'exercice d'une profession et la formation des apprentis.

L'accord mentionne également que la formation en institution a pour objectif majeur d'améliorer la qualité et l'efficacité de la

main-d'oeuvre du Canada. Elle doit viser, selon les termes du document à:

- stimuler l'emploi des canadiens;
- permettre aux travailleurs de développer leurs capacités individuelles et de se bâtir un plan de carrière;
- aider les travailleurs à s'adapter aux changements technologiques et autres;
- diminuer les disparités de revenus entre les régions et les individus;
- permettre au marché du travail d'évoluer plus efficacement et plus harmonieusement, en s'ajustant, par exemple, aux fluctuations saisonnières ou cycliques de l'emploi;
- soutenir la croissance économique et la productivité".

Enfin, la section 4 de l'accord définit la formation industrielle comme "toute formation professionnelle destinée aux adultes et qui se donne sous la responsabilité d'un employeur ou d'un groupe d'employeurs".

Les objectifs du programme de formation industrielle y sont identifiés comme étant de:

- "soutenir les stratégies de développement industriel établies par le Canada et la province;
- favoriser la création ou l'amélioration sensible de programme suivis de formation industrielle;
- aider à remédier à la pénurie persistante de travailleurs qualifiés;
- prévenir la mise à pied de certains travailleurs provoquée par des changements technologiques ou autres;
- stimuler l'économie et, par ce moyen, réduire ou prévenir le chômage;

- améliorer la productivité des travailleurs et des industries;
- faciliter l'embauche des défavorisés ou autres travailleurs en chômage;
- assurer la promotion du travailleur dans l'entreprise".

De plus, l'accord de 1974 précise, à l'article 4.4, que la clientèle du programme de formation industrielle est restreinte aux adultes employés par l'employeur ou par un membre de l'association d'employeurs contractant la formation avec le ministre (fédéral).

En somme, comme on peut le constater à la lecture de l'accord, les objectifs du programme fédéral demeurent à la fois vagues et très ambiteux (e.g. "stimuler l'emploi des canadiens", "aider les travailleurs à s'adapter aux changements technologiques et autres", "diminuer les disparités de revenus entre les régions et les individus", permettre au marché du travail d'évoluer plus efficacement et harmonieusement," soutenir la croissance économique et la productivité" etc.). Ceci vaut d'ailleurs tant pour la formation institutionnelle que pour la formation en industrie.

Ces objectifs sont aussi ambigus dans la mesure où les programmes poursuivent en même temps des objectifs de nature économique ou sociale et des objectifs de développement personnel (e.g. "permettre aux travailleurs de développer leurs capacités individuelles et de se bâtir un plan de carrière"). Plusieurs relèvent donc davantage d'une politique économique ou sociale que d'une politique de formation.

Comme l'a noté le ministère de l'Éducation, - non sans raison - "à force de viser tous ces objectifs, on finit par viser à peu près n'importe quoi" (28). Il n'y a donc rien d'étonnant, dans un tel contexte, de

---

(28) Un programme initial de formation de la Main-d'oeuvre du Québec (PFMQ), op. cit., 1978, p. 29

constater qu'en 1974, le contenu du programme en était venu à englober tant la formation professionnelle, au sens strict, que la formation préparatoire à l'enseignement professionnelle (c'est-à-dire de la formation générale),la formation préparatoire à l'emploi, l'adaptation au travail, la formation des apprentis et la formation linguistique.

Enfin, nulle part dans les documents consultés, soit les documents législatifs, réglementaires ou les ententes fédérales-provinciales, ne s'est-on préoccupé de spécifier les clientèles visées par le programme. Aucune clientèle n'est spécifiée dans le cas de la formation institutionnelle. Quant à la formation industrielle, elle semble s'adresser globalement aux adultes qui sont sous la responsabilité d'un employeur ou d'un groupe d'employeurs.

En fait, la lecture de l'accord fédéral-provincial de 1974 - et, en particulier, de la section 2 - laisse plutôt croire en un désistement du législateur au profit du comité fédéral-provincial de main-d'oeuvre. En l'absence de politique précise, il revient à ce comité d'en élaborer une. Et pourtant, l'accord de 1974 consacrait, en quelque sorte, l'existence d'un programme qui existait depuis déjà 7 ans.

Les accords signés ultérieurement ne modifieront d'ailleurs à peu près pas cette approche (29). Les objectifs demeureront sensiblement formulés de la même façon. Le contenu du programme sera précisé à peu près dans les mêmes termes sauf qu'une disposition additionnelle stipulera que "d'autres genres de formation peuvent être ajoutés par commun accord des deux parties". Quant aux clientèles, elles demeureront tout aussi imprécises qu'auparavant.

---

(29) Voir, en particulier, "Accord Canada-Québec en matière de formation professionnelle des adultes pour les années 1978-79, 1979-80 et 1980-81", 28 fév. 1979, Doc. 1979-6, Greffe des ententes inter-gouvernementales, MAIQ.

2.4 Caractéristiques de l'élaboration

Que doit-on retenir de l'analyse qui précède? Quels sont les points saillants qui semblent caractériser l'élaboration ou la conception du programme de formation professionnelle des adultes, tel qu'initié par le gouvernement fédéral en 1967?

Il y a d'abord le fait, comme nous l'avons mentionné, que le "nouveau" programme a été imposé au Québec, Ottawa invoquant la juridiction fédérale à l'endroit des chômeurs. Ce droit, toutefois, était acquis depuis plusieurs années déjà, puisque, par le biais des programmes à frais partagés, le gouvernement central avait pénétré le secteur de la formation technique et professionnelle depuis plus de cinquante ans. Il ne restait qu'un pas à franchir, ce qui fut fait lorsque le premier ministre Pearson affirma le droit et le devoir du gouvernement fédéral de s'occuper des travailleurs qui risquaient de perdre leur emploi à cause des changements technologiques.

Il y a aussi le fait que la loi de 1967 conservait certains "programmes" et en ajoutait de nouveaux. En fait, même si trois volets étaient identifiés (formation professionnelle, formation en apprentissage et formation en industrie), les types ou les modes de formation étaient définis de façon si large qu'il y avait possibilité d'ajout de "programmes" à volonté. D'ailleurs, l'accord fédéral-provincial de 1974 élargit considérablement la conception initiale du programme en spécifiant non seulement la formation professionnelle, mais aussi la formation préparatoire à la formation professionnelle (F.P.F.P.), la formation préparatoire à l'emploi, etc. et l'élargissement s'est poursuivi, à toutes fins pratiques, jusqu'à aujourd'hui.

Enfin, il y a le fait qu'au moment où Ottawa adoptait "sa" législation, Québec était à parfaire sa "révolution" éducative. Dans ce contexte, il n'y a pas de doute que le ministère de l'Éducation était mieux

préparé que le ministère du Travail à s'impliquer dans la formation des adultes, y compris - peut-être - des travailleurs.

Par delà ces considérations qui touchent davantage le processus d'élaboration, il est frappant de constater que la loi et les règlements de 1967 sont très peu loquaces quand il s'agit de préciser la nature du programme. Ni ces documents, ni les accords fédéraux-provinciaux sanctionnés ultérieurement ne précisent, non plus, les clientèles cibles du programme. Enfin, aucun de ces textes n'attribue d'objectifs au programme.

En fait, comme nous l'avons noté, il faut attendre 1974, c'est-à-dire la signature d'un nouvel accord fédéral-provincial, pour que soient précisés certains objectifs du programme de formation (tant institutionnelle qu'industrielle). Ces objectifs demeureront cependant trop vagues, trop ambitieux, voire irréalistes.

En somme, la question fondamentale que soulève l'analyse des textes ou documents mentionnés est la suivante: comment a-t-on pu gérer un programme conçu d'une façon aussi imprécise?

Nous tenterons de répondre à cette question dans les lignes qui suivent.

3. GESTION DU PROGRAMME

Si le programme, adopté en 1967, a été imposé unilatéralement au Québec, la gestion de celui-ci a été véritablement, dans les faits, une gestion conjointe. Et par cette expression, nous entendons non seulement le fait qu'en pratique le programme a été géré par des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, mais aussi le fait que, du côté québécois, deux ministères ont dû coordonner leurs actions au niveau de la gestion des activités du programme. Ces deux ministères sont le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et celui de l'Éducation.

3.1 Le partage Ottawa-Québec

En vertu de l'accord de 1974, le gouvernement du Québec régit les cours de formation qui sont sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, c'est-à-dire qu'ils dispense l'enseignement et assure le contrôle des contenus et de la qualité des cours.

Le gouvernement fédéral, quant à lui, paie la totalité des frais de formation des adultes (allocations de formation professionnelle, frais de perfectionnement professionnel et de recyclage dans l'industrie). De plus, c'est lui qui assume la responsabilité du choix et de l'orientation (choix de cours) de ceux qui désirent s'inscrire au programme ainsi que du placement consécutif à la formation.

Enfin, un comité fédéral-provincial regroupant des représentants du ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et des ministères québécois du Travail et de la Main-d'oeuvre et de l'Éducation a été mis sur pied afin de faciliter notamment l'évaluation des besoins en main-d'oeuvre du Québec.

Le tableau qui suit précise le partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement en ce qui touche les diverses activités du programme.

À voir le partage des responsabilités en ce qui concerne les principales activités du programme, on est frappé d'abord par la juxtaposition de domaines conjoints, de domaines exclusifs et par les multiples accommodements ou précisions qui se sont développées autour de chacune des activités au cours des années d'existence du programme.

En fait, comme l'a noté le ministère de l'Éducation [30], ce qui frappe le plus "c'est de voir l'étendue des pouvoirs qui de droit, comme souvent de fait, sont l'apanage du fédéral".

Ainsi, par exemple, c'est le gouvernement fédéral qui contrôle, à toutes fins pratiques, le budget global de l'ensemble des programmes de la F.P.A. C'est lui également qui contrôle le rythme de développement de chacun des volets du programme, de par le contrôle qu'il exerce sur leurs budgets spécifiques.

C'est le gouvernement fédéral qui a aussi le dernier mot en ce qui concerne l'inscription des stagiaires à plein temps, puisque c'est lui, à la limite, qui dispose du budget total des allocations de formation.

Selon le ministère de l'Éducation, c'est encore le gouvernement central qui, par voie de réglementation, contrôle l'éventail des clientèles admissibles à des subventions, tant du côté de la formation institutionnelle que de la formation en industrie. C'est donc lui aussi qui contrôle la sélection des projets des employeurs comme celle des individus.

---

(30) Un programme initial..., op. cit., p. 18

TABLEAU 1

LE PARTAGE DES RESPONSABILITES OTTAWA/QUEBEC

ACTIVITES	RESP. Fédéral	Québec	Conjoint	PRECISIONS ADDITIONNELLES
Contenu: de la loi des politiques des règlements	X X X			- Consultation possible du Québec
Contenu de l'accord			X	- Création d'un comité mixte chargé de la gestion des programmes
PFMC - Inventaire et pondération des besoins			X	- Les données du fédéral ont préséance sur celle du Québec
Identification des cours et préparation du plan annuel			X	- Les données du fédéral concernant les priorités ont préséance sur celles du Québec. - Le Québec doit négocier le nombre de places réservées pour l'apprentissage. - Le Québec est le seul habilité à désigner l'institution de formation.
Définition des clientèles	X			- Le fédéral exclut des clientèles pourtant admissibles selon la loi (les employés fédéraux, provinciaux, municipaux, etc.).
Sélection des candidats autres qu'apprentissage	X			- Le fédéral accepte dans certains cas la création de comités conjoints de sélection pour diverses clientèles (santé, agriculture, formation préparatoire à l'emploi). - Le fédéral peut faire appel au Québec pour l'assister dans ses activités de councelling et d'orientation avec les institutions de formation et les CFP. - La gestion des cours de formation professionnelle à temps partiel est assumée par un comité conjoint "ad hoc".

TABLEAU 1

LE PARTAGE DES RESPONSABILITES OTTAWA/QUEBEC

ACTIVITES	RESP. Fédéral	RESP. Québec	RESP. Conjoint	PRECISIONS ADDITIONNELLES
PFMC (suite) Sélection des apprentis		X		- Le fédéral se garde un droit de veto sur le nombre de candidats à former.
Inscription des candidats	X			- Le Québec peut refuser, pour des raisons pédagogiques, d'admettre à un cours un candidat inscrit par le fédéral. - L'inscription des candidats sur les cours de formation professionnelle à temps partiel est assumée conjointement.
Enseignement et formation		X		- Le Québec est autonome en ce qui concerne le contenu des programmes et la méthodologie d'enseignement. - Le fédéral se garde un droit de veto sur la durée du programme de formation (maximum 52 semaines). - Le fédéral peut annuler un cours s'il ne recrute pas le nombre de candidats requis.
Renvoi d'un cours		X		- Le Québec doit fournir au fédéral un rapport écrit des raisons. - Le fédéral pourrait négocier la ré-admission du candidat
Allocation de formation	X			- Le Québec est consulté sur les montants des allocations. - Le fédéral verse les allocations directement aux candidats qu'il a rendu admissibles. - Le Québec (institutions de formation) doit produire des rapports d'absences selon un modèle accepté par le fédéral.

TABLEAU 1

LE PARTAGE DES RESPONSABILITES OTTAWA/QUEBEC

ACTIVITES	RESP. Fédéral	RESP. Québec	RESP. Conjoint	PRECISIONS ADDITIONNELLES
PFMC (suite) Financement	X			- Le fédéral rembourse le Québec à partir d'un budget négocié. - Le fédéral refuse de financer des cours pour des clientèles qu'il a rendu inadmissibles à la formation. - Le Québec possède un budget pour dispenser des cours de formation professionnelle à temps partiel à l'intention principalement des clientèles non admissibles au budget fédéral (30% du budget consacré à la formation professionnelle à temps partiel).
Placement	X			- Le Québec participe au placement des apprentis.
PAF Programme pour l'amélioration de la formation			X	- Le Québec peut présenter des projets issus de divers organismes. - Le comité mixte a le pouvoir de recommander ces projets au fédéral. - Le fédéral approuve les projets et rembourse le Québec.
PFIMC Identification des industries	X			- Le Québec peut initier les projets de formation avec des industries. - Le fédéral a le choix définitif des industries qui peuvent en bénéficier.

TABLEAU 1

LE PARTAGE DES RESPONSABILITES OTTAWA/QUEBEC

ACTIVITES	RESP. Fédéral	RESP. Québec	RESP. Conjoint	PRECISIONS ADDITIONNELLES
PFIMC (suite)				
Acceptation des projets	X			- Le fédéral s'engage à ne pas donner suite aux projets dont le contenu, la méthodologie ou la durée sont inacceptables par le Québec. - Le fédéral informe l'industrie de l'assistance technique et pédagogique offerte par le Québec.
Suivi du projet			X	- Sur recommandation du Québec, le fédéral peut mettre fin à un contrat de formation. - Le Québec assure la supervision pédagogique et la reconnaissance des acquis de formation (s'il y a lieu).
Financement	X			- Le fédéral verse directement à l'employeur les coûts de formation et une partie du salaire des stagiaires. - Le fédéral rembourse au Québec, à même le budget du PFMC, une partie des frais inhérents à l'aide qu'il a apporté auprès de l'industrie. - Le Québec assume la différence des coûts. - Le Québec pourrait être co-signataire du contrait de formation avec l'employeur à condition de participer au financement dans l'ordre de 30%.

Source: Ministère de l'Education, D.G.E.A., Un programme initial de formation de Main-d'oeuvre du Québec (PFMQ), 1978, 10 - 20

En somme ce que laisse entendre le ministère de l'Éducation, tout au moins, c'est que le gouvernement fédéral domine, à toutes fins pratiques, le comité fédéral-provincial de main-d'oeuvre (31) en contrôlant notamment le budget affecté au programme.

De l'avis de l'intervenant québécois, huit secteurs névralgiques de décision et d'opération sont nettement dominés par le gouvernement fédéral.

Le partage des responsabilités est donc à la fois complexe en ce qu'il fait intervenir les deux paliers de gouvernements au niveau même des activités du programme et inégal en ce qu'il rend possible la domination d'une partie sur l'autre.

Or, c'est dans un tel contexte, prévu, en quelque sorte, dans les accords fédéraux-provinciaux de 1967, que le Québec dut apprendre à naviguer. La gestion du programme, du côté québécois, ne peut se comprendre qu'en tenant compte de cette implication très marquée du gouvernement fédéral dans la gestion du programme.

3.2 Une gestion provinciale bicéphale

La gestion québécoise du programme de formation professionnelle des adultes a été influencée non seulement par le partage des responsabilités Ottawa-Québec, prévu au départ, mais encore par celui qu'on a tenté de préciser au cours des années, entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et celui de l'Éducation.

---

(31) Devenu comité mixte à compter de 1978.

Or, pour bien comprendre le réseau de relations qu'on a établies entre ces deux ministères, il faut remonter, en quelque sorte, au moment de l'adoption de la législation provinciale de 1969 (32).

Cette législation confiait notamment aux commissions de formation professionnelle (33) - donc au ministère du Travail - le mandat de:

- conclure avec toute institution d'enseignement, personne, entreprise ou organisme, des ententes relatives à la formation professionnelle;

- donner des cours d'apprentissage, de formation professionnelle, d'adaptation ou de réadaptation au travail et de recyclage de la main-d'oeuvre.

Elle prévoyait également, à l'article 30, que le Lieutenant-Gouverneur en conseil pouvait, entre autre choses:

- déterminer, sur la recommandation du ministère (du Travail), après consultation du ministère de l'Éducation, le programme d'apprentissage, le programme de formation professionnelle de la main-d'oeuvre et le programme d'études théoriques et pratiques des centres de formation professionnelle.

---

(32) Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre, S.Q., 1969, chapitre 51.

(33) Ces commissions, selon les termes de la loi, devaient, chacune, être formées de 12 personnes désignées par les conseils consultatifs régionaux dont trois représentant les employeurs et trois les salariés dans chacun des deux secteurs de l'industrie et des services. Elles devaient être aussi constituées en corporation "pour aider à la formation professionnelle de la main-d'oeuvre" dans chaque région.

En somme, la législation de 1969 accordait aux commissions professionnelles de la main-d'oeuvre - donc au ministère du Travail - non seulement le mandat de conclure des ententes avec soit des institutions d'enseignement, soit des entreprises, mais aussi celui de dispenser des cours d'apprentissage et de formation. Enfin, en vertu même de la loi, il revenait essentiellement à ces commissions de déterminer les contenus des programmes tant d'apprentissage que de formation, même si, pour ce faire, celles-ci devaient consulter le ministère de l'Éducation.

À la lecture de cette législation, il semble donc que le législateur avait constitué le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre comme l'organisme responsable de la gestion du programme. Cette interprétation semble d'autant plausible que l'article 44 de la même loi autorisait le ministère du Travail "à conclure avec le gouvernement du Canada et avec tout gouvernement provincial, ainsi qu'avec tout organisme qui dépend de l'un ou de l'autre, des ententes pour aider à la formation et à la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre".

On ne sait donc trop par quel artifice et dans quelles circonstances ces intentions furent modifiées... Quoiqu'il en soit, le Conseil des ministres décidait, le 14 juillet 1971, de mettre sur pied un comité interministériel chargé de faire des recommandations <u>aux ministres du Travail et de l'Éducation</u> en matière de formation professionnelle [34].

Or, cet arrêté en conseil créait une ambiguïté majeure en ce qu'il mandatait, à toutes fins pratiques, un nouvel organisme, le comité C.I.R.P., pour faire au <u>ministre du Travail et au ministre de l'Éducation</u> des recommandations touchant:

---

(34) Voir, A.C., no 2516 concernant l'institution d'un comité interministériel de régie pédagogique de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre.

- les programmes de formation professionnelle de spécialisation immédiatement préparatoire à l'exercice d'une fonction de travail pour toutes les clientèles scolaires;

- les méthodologies et l'équipement à utiliser pour les fins de la formation professionnelle;

- la carte des options professionnelles de niveau infra-universitaire pour l'ensemble du territoire du Québec;

- la certification uniforme de la qualification professionnelle évaluée en limites comptabilisables;

- le développement de l'enseignement professionnel et technique.

Il est intéressant de noter que déjà la loi de 1969 prévoyait la mise sur pied d'un comité consultatif provincial chargé "d'aviser la direction générale de la Main-d'oeuvre sur toutes questions relatives à la formation et à la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre" (35) et l'institution de comités consultatifs régionaux chargés d'aviser la même direction générale "notamment sur les besoins de formation professionnelle et les besoins en main-d'oeuvre" dans chaque région (36).

Le comité interministériel venait donc s'ajouter, comme mécanisme, à la structure de consultation déjà prévue. Dorénavant, le ministre du

---

(35) S.Q., 1969, C. 51, article 1, para. (h)

(36) S.Q., 1969, 1969, C. 51, article 1, para. (g).

Travail et de la Main-d'oeuvre allait devoir recevoir les recommandations du C.I.R.P. et des comités consultatifs sur un même sujet. Alors que la législation de 1969 laissait clairement entendre que le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre était le véritable gestionnaire (québécois) du programme, l'A.C. de 1971 insistait sur la nécessité d'"une concertation efficace des efforts du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et du ministère de l'Éducation en matière de formation professionnelle de la Main-d'oeuvre".

En fait l'impression que donne la lecture de l'arrêté en conseil est que dorénavant le programme de formation professionnelle des adultes sera géré, à toutes fins pratiques, par 2 gestionnaires, soit le ministère du Travail et le ministère de l'Éducation, puisque le C.I.R.P. - dont le mandat est très large - devra adresser ses recommandations aux deux ministres (37).

3.3 Un essai de clarification (1972)

Quelles que soient donc les raisons qui peuvent expliquer ce "virage" ou ce changement d'"orientation" un fait demeure certain: la mise sur pied du comité interministériel de régie pédagogique contribua directement à la signature, en 1972, d'une entente administrative entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et le ministère de

---

(37) La lecture des "attendus" qui précèdent le texte de l'A.C. est étonnante à maints égards. On y apprend, par exemple, que "le système scolaire doit notamment viser à répondre aux besoins définis par le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre". On y apprend aussi que sans restreindre les dispositions de l'article 7 de la Loi 51, (c'est-à-dire les dispositions qui prévoient que les commissions de formation professionnelle peuvent donner des cours d'apprentissage de formation professionnelle, etc.). "les institutions régies par le ministère de l'Éducation doivent assumer la formation professionnelle préparatoire au marché du travail de même que celle dispensée aux adultes en milieu scolaire".

l'Éducation, entente qui consacra, en quelque sorte, le caractère bicéphale de la gestion du programme.

Cette entente constitue d'ailleurs un exercice - probablement rarement égalé - en matière de spécification de programme. Le texte de l'entente identifie vingt-deux activités de programme et précise les responsabilités des deux ministères pour chacune d'elles.

Ainsi, par exemple, on y apprend qu'il revient au ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre de "dresser le tableau actuel et futur des besoins tant quantitatifs que qualitatifs du marché du travail québécois en indiquant les priorités de développement" (38). Le ministère de l'Éducation se voit, par ailleurs, confier le mandat "d'assurer la formation de tous les individus, jeunes et adultes, pour qu'ils soient aptes à combler ces besoins. Quant à la certification de la qualification de la main-d'oeuvre, elle revient, selon les termes de l'entente, au ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre.

Jusqu'ici, il ne semble pas y avoir de problème puisque l'entente semblait confier l'évaluation des besoins et la détermination des priorités de développement au ministère du Travail, la formation au ministère de l'Éducation et la certification de la qualification (mais non de la formation) à celui du Travail.

En fait, si l'entente s'était limitée à ces trois points, les ambiguïtés - exposées plus loin - auraient probablement été plus faciles à éliminer.

---

(38) Voir Entente MTMO-MEQ: Accord intervenu entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et le ministère de l'Éducation du Québec, portant sur le partage des responsabilités entre les deux ministères ci-haut mentionnés quant à la formation et à la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre, Québec, juillet 1972.

Décidé, cependant, à clarifier la situation une fois pour toutes, le C.I.R.P. entreprit de regrouper les 22 activités sous 7 grands champs et répartit les responsabilités à l'intérieur de chacun (39). Le tableau 2 reproduit, dans ses grandes lignes, ce partage des responsabilités entre les deux ministères.

---

(39) Le texte qui suit ne constitue qu'une analyse partielle de l'entente. Pour plus de détails, voir Entente MTMO-MEQ, op. cit., juillet 1972.

TABLEAU 2

LE PARTAGE DES RESPONSABILITES DANS LE PFMC - PFIMC
CONTEXTE INTERNE AU QUEBEC (MTMO - MEQ)

Responsable / Activités	RESPONSABLES			REMARQUES
	MTMO (principalement)	En collaboration	MEQ (principalement)	Les subdivisions MTMO - MEQ - compt.
Connaissance des besoins de l'économie	X	MEQ et autres ministères		10 sous-activités
Etablissement des politiques de formation et de qualification professionnelle			X	4 sous-activités partagées également MTMO - MEQ
Formation professionnelle des jeunes			X	12 sous-activités MEQ - MTMO
Formation professionnelle des adultes		X		29 sous-activités MEQ - MTMO
. Certification de la qualification professionnelle	X			1 sous-activité MEQ - MTMO
Evaluation postformation	X			1 sous-activité MEQ - MTMO
Financement des activités de formation professionnelle		X		3 sous-activités MEQ - MTMO
				Total de 60 sous-activités

Remarque: MTMO: 21 activités - MEQ: 29 activités MTMO et MEQ: 5 activités
Comité mixte (fédéral -provincial): 5 activités

in Livre vert, p. 12

Quelques considérations fort importantes ressortent de la lecture du tableau 2 ainsi que du texte de l'entente.

D'abord, la connaissance des besoins, pour fins de formation professionnelle, est considérablement élargie. Elle comprend dorénavant plusieurs volets, soit:

- l'établissement d'un tableau dynamique de toutes les caractéristiques des professions;
- la détermination des connaissances théoriques et pratiques que doit posséder un individu pour remplir adéquatement toutes les tâches d'une profession (profil professionnel);
- la mise au point d'instruments de mesure devant servir à la fois à la confection des examens de fin d'études et de qualification professionnelle;
- l'identification des offres et demandes actuelles d'emploi ainsi que la prévision de leur évolution.

Cet élargissement, non prévu jusque-là (40), permettrait donc au ministère de l'Éducation (non sans une certaine logique toutefois) de se donner un rôle que ne lui accordait ni la législation de 1969, ni l'A.C. de 1971. Dorénavant, les deux ministères allaient devoir se partager la responsabilités de la "connaissance des besoins" en formation professionnelle.

---

(40) On se souviendra que l'A.C. de 1971 mentionnait que le système scolaire devait notamment viser à répondre aux besoins définis par le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre.

La lecture du texte de l'entente révèle aussi que dorénavant la détermination des grands axes de développement de la formation professionnelle sera la responsabilité première du ministère de l'Éducation, même si celui-ci devra s'assurer la collaboration du ministère du Travail. Celui-ci ne conserve que la responsabilité première d'établir une politique de réglementation des conditions d'exercice des occupations.

Encore ici, le texte même de l'entente semble aller à l'encontre des intentions initiales du législateur, du moins telles que celles-ci étaient exprimées dans la Loi de 1969 (41). Le ministère du Travail est, pour ainsi dire, relégué au second plan et le rôle des commissions de formation professionnelle ainsi que des comités consultatifs prévus dans la loi s'en trouve modifié considérablement. En réalité, le rôle du ministère du Travail semble confiné au domaine de la qualification professionnelle.

L'entente prend bien soin, également, de distinguer la formation professionnelle des jeunes de celle des adultes. Dans le premier cas, le ministère de l'Éducation devient le principal gestionnaire, tant en ce qui concerne l'élaboration des programmes d'études, les méthodologies d'enseignement et la diffusion de la formation qu'en ce qui touche l'élaboration des stages industriels complétant la formation reçue en milieu scolaire et l'élaboration des examens donnant droit à l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle.

---

(41) On se souvient que le législateur confiait aux commissions de formation professionnelle un rôle important en matière de <u>formation et de qualification professionnelles.</u>

Même dans le second cas, celui de la formation professionnelle, le rôle du ministère du Travail se trouve considérablement réduit par rapport à ce qui était originellement prévu et dans la Loi de 1969 et dans l'A.C. de 1971.

Sans doute le ministère conserve-t-il le "pouvoir" d'identifier au niveau régional les besoins qualitatifs et quantitatifs de formation relative à la qualification de la main-d'oeuvre, ainsi que celui de négocier, avec le gouvernement du Canada, les sommes affectées à la formation professionnelle des adultes. Sans doute, demeure-t-il le premier responsable en ce qui concerne la signature des ententes de formation devant être dispensée par l'industrie et le recrutement (y compris l'inscription) des candidats aux cours de formation professionnelle destinée aux adultes. Dans l'ensemble, toutefois, le ministère de l'Éducation supplante le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (42).

L'entente prévoit, enfin, que la certification de la qualification professionnelle ainsi que l'évaluation post-formation seront sous la responsabilité du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre. Elle prévoit aussi que le financement des activités de formation professionnelle relèvera surtout du ministère de l'Éducation, puisque "toute demande d'autorisation de crédits relatifs à l'organisation des ressources humaines, matérielles et pédagogiques reliées aux cours en institution ou en milieu de travail devra être formulée par ce ministère".

---

(42) C'est le cas notamment des activités visant la préparation des projets de cours, la réalisation de la formation (y compris de la formation à compléter en milieu de travail), de l'élaboration des examens et de la certification des connaissances acquises au terme des études.

En somme, l'entente de 1972 présentait les caractéristiques suivantes:

- elle mettait sur pied une structure de gestion dont les caractéristiques représentaient une "déviation" par rapport à ce qui était prévu initialement;

- elle consacrait, pour ainsi dire, la place prépondérante que devait occuper, par la suite, le ministère de l'éducation dans le domaine de la formation professionnelle;

- elle tentait de répartir, dans leurs moindres détails, c'est-à-dire au niveau de chaque activité du programme, les responsabilités des deux ministères québécois du Travail et de l'Éducation.

L'adoption de mécanismes opérationnels par les deux ministères, en août 1972 (43), ne devaient d'ailleurs que contribuer à complexifier davantage cette structure puisque, ce faisant, on tentait essentiellement de préciser le partage des responsabilités des instances régionales et locales, compte tenu des aménagements prévus au niveau des deux ministères.

Dans les faits, le comité C.I.R.P. qui était mandaté pour coordonner et orienter la formulation d'une politique de formation professionnelle s'est davantage préoccupé de la gestion de problèmes courants et du règlements des conflits interministériels que de planification. S'enlisant très rapidement dans le détail des activités, il ne faut donc guère se surprendre du fait qu'il cessa de fonctionner dès 1975.

---

(43) Pour plus de détails, voir "Mécanismes opérationnels", Annexe 3, comité interministériel de régie pédagogique, Québec, décembre 1973, pp. 20-36.

En somme, parce qu'on voulait être trop précis - d'un point de vue tant structurel que fonctionnel - on finit par rendre les mécanismes prévus tout-à-fait inapplicables. Trop de personnes à trop de niveaux devinrent impliquées, par la force des choses, dans la communication d'informations, de directives, de commandes de formation., etc.

Il ne faut donc pas se surprendre, dans un tel contexte, du fait que les sous-ministres décidèrent finalement, le 25 janvier 1977, de créer un groupe interministériel d'évaluation de l'entente et des "mécanismes opérationnels" mentionnés (44).

3.4 Un constat d'échec (1978)

Le comité interministériel chargé d'évaluer l'entente M.T.M.O./M.E.Q. avait comme mandat de procéder à une évaluation dans la perspective d'une meilleure atteinte des objectifs visés par l'entente et les mécanismes opérationnels et d'améliorer les relations entre les instances centralisées des deux ministères (45). Les résultats de l'enquête furent percutants.

D'abord, elle révéla l'absence de toute activité précise de politique de formation professionnelle. Ni le C.I.R.P., ni les deux ministères gestionnaires ni leurs instances régionales ou locales n'étaient parvenus à déterminer des axes de développement pour la formation professionnelle des adultes.

---

(44) Cette évaluation se fit par le biais d'une consultation auprès des intervenants à tous les niveaux (central, régional et local).

(45) Voir Rapport du comité d'évaluation de l'entente MTMO/MEQ, avril 1977.

Les activités, telles que l'élaboration du tableau dynamique des professions, l'identification des besoins de formation professionnelle, l'identification de l'offre et de la demande d'emplois, l'évaluation des besoins quantitatifs de la main-d'oeuvre et de l'emploi, n'avaient été réalisées que d'une façon très partielle et sans un mandat explicite découlant de l'entente. En d'autres termes, l'enquête révélait que "les activités de base reliées à la connaissance du marché du travail, l'identification des besoins qualitatifs et quantitatifs de formation professionnelle n'avaient pas été assumées de façon à répondre aux exigences de la réalisation des activités subséquentes". (46)

Elle révélait également que chacune des directions du MEQ avait sa propre conception du programme et constatait un manque de planification conjointe au niveau des deux ministères.

Selon le document d'évaluation, les deux ministères revendiquaient la pratique exclusive quant aux services pré-formation et chacun tentait de faire la preuve de sa compétence et de son expertise pour l'assurer.

L'enquête révélait aussi de façon assez paradoxale que "la plupart des activités ayant trait à l'organisation de la formation en institution et en industrie avaient été réalisées, à des degrés divers, par les partenaires impliqués" (47). Le rapport indiquait également que la majorité des besoins de formation exprimés pour être dispensés en institution avaient pu être satisfaits dans les institutions de formation. Cependant, on notait le fait que "les activités ayant trait à la formation en entreprise complétant la formation en institution (stages industriels) et à la formation sur le tas n'avaient pas, à toutes fins pratiques, été réalisées" (48).

---

(46) Ibidem, p. 2

(47) Ibidem, p. 24

(48) Ibidem, p. 25

En somme, malgré nombre de lacunes constatées au niveau de l'identification des besoins, on avait, semble-t-il, réussi à répondre à une certaine demande" (49).

Certaines critiques étaient formulées, cependant, au chapitre de la formation institutionnelle et de la formation en industrie, mais celles-ci avaient trait essentiellement à la nature de la concertation interministérielle.

Enfin, le document d'évaluation faisait état de problèmes sérieux tant au niveau de la certification relative à l'acquisition des connaissances professionnelles qu'à celui de la certification relative à l'acquisition des habiletés à l'exercice d'une fonction de travail.

En résumé, l'évaluation de l'entente MTMO/MEQ et les "mécanismes opérationnels" révélait des lacunes très importantes au niveau de la gestion d'un très grand nombre d'activités. Fait étrange, toutefois, les auteurs du rapport laissaient entendre que le programme avait tout de même rencontré les attentes d'un bon nombre de clients. L'analyse de cette "demande" était cependant escamotée dans le rapport et les auteurs auraient pu prêter davantage attention à l'évolution du contenu même du programme de formation professionnelle.

Le rapport est lui-même décevant à maints égards puisque les recommandations sont soit vagues (e.g. on propose de continuer à élaborer des programmes à partir des analyses de tâches et de poursuivre l'étude des besoins quantitatifs de main-d'oeuvre), soit non fondées sur une argumentation solide (e.g. on prend note que "les réseaux institutionnels font l'unanimité à savoir que la responsabilité et les opérations doivent relever d'un seul centre de responsabilité et d'exécution).

(49) Ainsi, on note que "plus de 6,700 projets de formation en industrie ont été réalisés par la DRM" et que "les institutions de formation ont répondu à près de 95% des requêtes du MTMO dans l'élaboration des programmes", <u>ibidem</u>, p. 25.

Ceci n'empêchera pas les auteurs, cependant, de souhaiter que "les efforts en vue de bonifier la collaboration entre le MTMO et le MEQ portent davantage sur la complémentarité des objectifs et des programmes entre les divers intervenants dans le milieu de l'enseignement professionnel plutôt que le difficile partage de responsabilités d'exécution d'activités à l'intérieur d'un même programme" (50).

En somme, le groupe interministériel chargé de l'évaluation du programme de formation professionnelle des adultes faisait un premier constat d'échec. Cet échec, le comité d'évaluation l'attribuait principalement à l'absence d'une politique qui aurait pu guider, en quelque sorte, le développement du programme et à la complexité des mécanismes mis en place pour gérer le programme.

3.5 Une critique unanime

En formulant ces critiques de la gestion du programme de formation professionnelle des adultes, le groupe interministériel était, cependant, loin d'innover. Au contraire, les critiques mentionnées ne faisaient que rejoindre d'autres critiques formulées par certains groupes tant ministériels ou para-ministériels que sociaux.

Ainsi, par exemple, le ministère de l'Éducation (ou plus précisément la D.G.E.A.), procédait, en octobre 1978 (51), à sa propre évaluation du programme.

---

(50) Lettre adressée par les membres du comité aux sous-ministres du MTMO et du MEQ, 20 avril 1977, p. 2.

(51) Ministère de l'Éducation, D.G.E.A., Un programme initial de formation de la main-d'oeuvre du Québec, (P.F.M.Q.), 1978.

Le document du ministère mentionne des problèmes d'objectifs, fait référence aux conflits de juridiction (contentieux fédéral-provincial), et élabore sur les difficultés de planification (dues notamment au fait que le gouvernement fédéral a préséance sur le gouvernement provincial, dans l'étude des besoins de formation, la détermination des priorités, le choix des clientèles, le choix des secteurs de formation professionnelle et le choix des industries subventionnées).

Il insiste également sur l'instabilité et la complexité du financement, qu'on devrait - de l'avis du ministère - simplifier en utilisant des enveloppes budgétaires plus globales, plus stables et plus statutaires.

Enfin, le document ministériel souligne que le grand nombre d'intervenants, au niveau de la gestion du programme, engendre une grande complexité des opérations et de fonctionnement - quand ce n'est pas un dédoublement d'activités. Il identifie aussi plusieurs carences par rapport aux exigences pédagogiques.

Ce faisant, le ministère de l'Éducation rejoignait en grande partie les préoccupations d'autres groupes, en particulier, celles formulées par le comité TREAQ (52) et par le Conseil supérieur de l'Éducation (53).

Ainsi, par exemple, les responsables des services d'éducation des adultes au niveau des commissions scolaires, regroupés dans le cadre du comité TREAQ, portent un jugement extrêmement sévère sur la façon dont l'entente MTMO/MEQ a effectivement été gérée.

---

(52) Comité provincial TREAQ, Document d'évaluation des mécanismes opérationnels MTMO/MEQ: Rapport présenté aux délégués du ministère du Travail et du ministère de l'Éducation, 1977, 22 pages.

(53) Voir notamment, C.S.E., L'administration gouvernementale de l'éducation des adultes, janvier 1978 et C.S.E., La jungle administrative du programme de formation professionnelle des adultes, décembre 1978.

Ainsi le comité décrit les commissions de formation professionnelle comme "des organismes publicitaires imposés aux institutions de formation". Il met en doute la capacité des commissions de "juger des besoins de la main-d'oeuvre". De plus, l'évaluation des besoins de la main-d'oeuvre ne peut, à son avis, s'apparenter à l'évaluation des besoins en main-d'oeuvre.

Selon le comité, les commissions de formation professionnelle devraient, à toutes fins pratiques, se retirer des services pré-formation, puisque, dans la plupart des cas, celles-ci ont confié aux institutions de formation la tâche de dispenser ces services.

Le même argument est utilisé, dans le cas de la distribution des cours aux institutions. Non seulement, de l'avis du comité, "n'existe-t-il pas de critères connus pour l'attribution des cours aux institutions", mais les commissions de formation professionnelle sont jugées "incompétentes pour évaluer la capacité des institutions de formation d'offrir un cours de préférence à un autre? (54)

En outre, le comité souligne que les candidats à la formation professionnelle sont obligés de subir deux types d'examens pour les mêmes apprentissages, compte tenu du fait que le ministère de l'Éducation a la responsabilité d'émettre les certificats d'études et le ministère du Travail celle de reconnaître la qualification professionnelle.

De l'avis du comité, les institutions de formation devraient assumer l'entière responsabilité des stages industriels, puisque l'élaboration du contenu de ces stages relève déjà du ministère de l'Éducation et que les services de l'enseignement aux jeunes ont déjà développé un réseau fonctionnel pour l'organisation des stages industriels de leurs étudiants.

---

(54) Comité provincial TREAQ, Document d'évaluation..., op. cit., p. 9

En somme, le rapport du comité TREAQ constitue un vigoureux plaidoyer en faveur d'un transfert massif de la responsabilité de gestion de certaines activités au ministère de l'Éducation et à ses instances régionales et locales. C'est le cas de la publicité, de l'estimation des besoins de formation, du recrutement, de l'évaluation et de l'inscription des candidats. C'est le cas aussi de la distribution des cours aux institutions, de la certification et les stages industriels.

En fait, le comité ne réserve au ministère du Travail et à ses instances que l'évaluation post-formation et la formation en industrie. Mais, même dans ce dernier cas, le comité souligne que les institutions du MEQ devraient être impliquées dans l'élaboration des projets de formation, dans leur supervision pédagogique, etc.

Sans aller jusqu'à discuter, chacune des activités de gestion, la critique du Conseil supérieur de l'Éducation rejoint en grande partie celle du comité TREAQ même si elle diverge sur certains points.

Dans son premier document de travail, publié en janvier 1978 (55), le C.S.E. constate d'abord l'absence d'une politique d'éducation des adultes et insiste sur la nécessité, pour le gouvernement du Québec, d'en définir une. Le conseil constate, lui aussi l'inadéquation des structures administratives actuelles et insiste sur le fait qu'il ne croit pas qu'il soit possible d'ordonner et gérer efficacement les activités de formation à l'intérieur des structures ministérielles actuelles, encore moins d'y évaluer une politique d'éducation des adultes (56)

---

(55) C.S.E., L'administration gouvernementale..., op. cit., 9 pages

(56) Ibidem, p. 5

Le ministère de l'Éducation, souligne le conseil, a fait assez clairement la preuve, au fil des années, de son inaptitude à régler le problème. Pour le C.S.E., "se donner une politique cohérente d'éducation des adultes acculerait le système actuel à des remaniements substantiels, dont la nécessité peut échapper encore à ceux qui examinent, et gèrent le système du dedans". En réalité, l'organisme ne croit pas que le ministère de l'Éducation puisse soudain produire une politique adéquate d'éducation des adultes. Il n'en va pas autrement du ministère du Travail. Les dimensions de l'éducation des adultes que ce ministère peut utilement toucher, n'en constituent qu'une partie, sur laquelle, note-t-il, il est toujours dangereux de trop insister (57).

Ainsi le conseil conclut-il: "nous croyons plutôt que la responsabilité de l'élaboration et de l'administration d'une politique d'éducation des adultes, englobant la formation professionnelle doit être confiée à l'équivalent d'un "secrétaire d'Etat" travaillant sous la responsabilité immédiate du Premier ministre" (58).

Le conseil affirme, enfin, que l'effet le plus évident de la législation de 1967, notamment au Québec, n'en avait pas été une de recyclage ou de formation professionnelle, mais bien plutôt de rattrapage scolaire, pour ne pas mentionner l'effet de redistribution de revenu nécessaire en période de chômage aigu' (59).

---

(57) Ibidem, p. 6

(58) Ibidem, p. 8

(59) Ibidem, p. 1

Dans sa recommandation qu'il transmettait au ministre de l'Éducation, le 7 décembre 1978 (60), relativement au programme de formation professionnelle, le C.S.E. revenait sur la très grande complexité des mécanismes opérationnels adoptés dans le cadre de l'entente MTMO/MEQ. Le conseil proposait alors au ministère de l'Éducation de simplifier ces mécanismes en procédant, pour ainsi dire, aux trois réformes suivantes: (61)

- confier exclusivement aux institutions d'enseignement la gestion des activités de pré-formation (accueil, évaluation des candidatures, analyse des besoins, information scolaire et professionnelle et orientation);

- confier aux commissions de formation professionnelle l'évaluation des activités assumées par les institutions d'enseignement dans le cadre du programme;

- investir les commissions de formation professionnelle des pouvoirs de recherche et d'analyse des besoins dans le domaine de la formation professionnelle des adultes, de même que les pouvoirs d'évaluation des activités dans ce domaine, en regard des besoins de la main-d'oeuvre.

Le conseil reconnaissait que ces recommandations demeuraient circonscrites et n'alléguaient pas le fond du problème, mais, dans l'esprit de celui-ci, elles présentaient l'avantage d'offrir un remède concret susceptible d'être appliqué rapidement.

---

(60) C.S.E., La jungle administrative..., op. cit., 20 pages.

(61) Ibidem, p. 2

En résumé, tant le ministère de l'Éducation, le Comité TREAQ que le C.S.E. étaient unanimes à critiquer la façon dont l'entente avait été gérée. Tous étaient unanimes à critiquer la façon dont l'entente avait été gérée. Tous étaient aussi unanimes à critiquer la trop grande complexité des "mécanismes opérationnels" mis en place en 1973.

Ceci ne signifie pas cependant que ces organismes du secteur de l'éducation étaient tous d'accord sur la nature des réformes à entreprendre. Si la D.G.E.A. et le Comité TREAQ semblaient d'accord sur la nécessité de renforcer le rôle du ministère de l'Éducation, le Conseil supérieur de l'Éducation se montrait plutôt sceptique quant à la capacité du ministère de l'Éducation ou du ministère du Travail de solutionner les multiples problèmes posés par la gestion de l'entente.

Il est intéressant d'ailleurs de souligner que dans un document récent publié par le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (62), celui-ci ne réussit pas davantage à proposer une nouvelle structure acceptable, du moins par les parties impliquées.

Ce dernier document présente, par ailleurs, beaucoup d'intérêt, dans la mesure où il tente de définir les principes de base sur lesquels devrait s'appuyer une politique de formation professionnelle des adultes, dans la mesure où il tente d'établir un ou des objectifs applicables à la formation professionnelle et, enfin, dans la mesure où il propose des améliorations à court terme.

---

(62) "Politique relative à un programme de formation professionnelle des adultes au Québec, ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, (document de travail), avril 1979.

En fait, le document du ministère du Travail veut rapprocher davantage la formation professionnelle des besoins du marché du travail. Il propose une meilleure identification des besoins, souligne l'importance de la formulation d'un plan d'action et, à ce titre, insiste sur le fait que "cela exigera des changements dans les activités actuelles du ministère" (63)

Le document souligne aussi, d'une façon réaliste, que la formation doit continuer d'être dispensée - nonobstant les réformes - par les institutions et les entreprises, même si, de l'avis des auteurs, le ministère du Travail devrait "participer aux activités de négociation, d'organisation, de réalisation et de suivi des cours et des stages".

Sans prendre position sur la nature des réformes à apporter, le document suggère, enfin, quelques orientations à court terme. Ainsi l'accent est mis sur la nécessité de parfaire la connaissance du marché du travail en associant les partenaires sociaux à l'établissement des prévisions des besoins de main-d'oeuvre au niveau régional.

Le document souligne aussi l'importance d'harmoniser le programme de formation avec une stratégie industrielle créatrice d'emploi et propose une approche sectorielle et non seulement régionale.

Enfin, les auteurs du document soulignent la nécessité d'utiliser davantage les ressources de l'industrie et d'uniformiser et consolider sur le plan provincial certaines activités, entre autres, l'évaluation post-formation.

En somme, si le document du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre est moins critique que celui du ministère de l'Éducation, il est aussi partial ou biaisé en ce sens qu'il traduit, lui aussi, une idéologie particulière.

---

(63) Ibidem, p. 10

En résumé, si les critiques formulées à l'endroit du programme de formation professionnelle sont unanimes pour souligner l'inefficacité de la gestion, elles le sont moins - ou pas du tout - quand il s'agit de proposer certains changements. Au terme de cette analyse, nous voilà donc dans un cul-de-sac. Nous tenterons de voir, en conclusion, s'il y a quelque moyen d'en sortir.

4. CONCLUSION

4.1 Rappel du diagnostic

Notre analyse du programme de formation professionnelle des adultes, c'est-à-dire de la façon dont celui-ci a été élaboré et géré depuis 1967, nous amène à conclure que le programme a été, dans les faits, un échec quasi total.

Au plan de l'élaboration, d'abord, le programme présentait, dès le départ, des lacunes fort importantes. Le contenu du programme, par exemple, comportait trois volets, soit la formation professionnelle, la formation des apprentis et la formation en industrie. Nulle part, cependant, n'était précisé le type de formation qu'on voulait inclure dans la formation professionnelle. Nulle part, non plus, n'était explicité ce que l'on entendait par formation industrielle - du moins à l'origine du programme.

Il ne faut donc guère se surprendre du fait qu'au cours des années la formation professionnelle finit par comprendre aussi bien la formation générale préparatoire à la formation professionnelle que la formation préparatoire à l'emploi. Il ne faut pas se surprendre non plus du fait que la formation linguistique en vint à être subventionnée sous le couvert de la formation professionnelle.

En fait, on pourrait même affirmer - sur la base des statistiques du ministère de l'Éducation - que ce que l'on a appelé formation professionnelle, pour des raisons évidentes (octroi de fonds fédéraux), a surtout été, en pratique, de la formation générale.

C'est sans doute d'ailleurs pour cette raison, sans compter la difficulté pour Ottawa de contrôler l'augmentation des coûts du programme, que le gouvernement fédéral a récemment soulevé la possibilité de se retirer à court terme du financement de la formation en institution.

On a l'impression à la lecture des lois, règlements et ententes consultés que le gouvernement fédéral était prêt en 1957 à financer un peu n'importe quoi en autant que les provinces - dont le Québec - y consentaient. Or, c'est exactement ce qui semble s'être produit.

L'élaboration du programme présentait, également, plusieurs faiblesses au niveau de la spécification des objectifs. Nulle part n'a-t-on pu prendre connaissance des objectifs que poursuivait soit la formation institutionnelle, soit la formation industrielle - du moins jusqu'à la signature de l'accord fédéral-provincial de 1974.

Or, même à cette époque, le contenu de l'accord était évasif. Les objectifs de programme y étaient définis vaguement. Ils étaient très ambitieux et étaient de nature tantôt économique, tantôt sociale et tantôt faisaient simplement référence au développement personnel de l'adulte. Le ministère de l'Éducation avait donc parfaitement raison de souligner qu'en fait on risquait ainsi d'en atteindre aucun.

L'élaboration du programme de formation professionnelle était aussi très imprécise en ce sens que les clientèles des divers volets n'étaient aucunement précisées au départ. Visait-on les chômeurs ou les personnes en emploi? Visait-on ceux dont les revenus étaient les plus faibles ou tous les adultes, indépendamment de leur situation financière? Visait-on les jeunes, les femmes qui avaient dû interrompre leur scolarisation ou leur travail pour des raisons de maternité? Visait-on à répondre aux besoins spécifiques de la petite et moyenne entreprise ou, au contraire, visait-on à préparer les travailleurs pour des emplois très spécialisés? Encore ici, aucun des documents consultés ne permet de répondre à ces questions.

Enfin, il est important de souligner que l'accord fédéral-provincial de 1974 - qui pour la première fois mentionnait quelques objectifs - laissait, à toutes fins pratiques, au comité fédéral-provincial de main-d'oeuvre le soin de préciser la nature des programmes, de déterminer les priorités de formation, etc. Comme ce comité ne se réunit que très rarement, ceci signifia, à toutes fins pratiques, que ce sont les

instances régionales et locales qui ont assumé la fonction de planification du programme. En somme, l'initiative appartenait à la base et le sommet ne faisait qu'entériner des choix déjà faits.

En fait, les textes législatifs, réglementaires, ainsi que les accords fédéraux-provinciaux étaient avant tout des documents qui explicitaient - ou tentaient d'expliciter - la mécanique du programme de formation professionnelle. On apprend peu, à leur lecture, du contenu des programmes qu'ils tentaient d'implanter.

Il n'est donc pas surprenant, dans un tel contexte, de constater que la gestion du programme ait été un échec à plusieurs égards.

Nous avons souligné, par exemple, que le partage des responsabilités de gestion arrêté entre Ottawa et Québec plaçait ce dernier dans une situation très inconfortable. Comme le notait le ministère de l'Éducation, non sans raison, "huit secteurs névralgiques de décision et d'opération furent - et sont encore - dominés par le gouvernement fédéral". Le Québec avait donc à gérer un programme qu'il ne pouvait contrôler.

Même du côté québécois, toutefois, les problèmes de gestion furent nombreux et sont encore aujourd'hui tout aussi réels qu'ils l'étaient, il y a dix ou douze ans!

Un premier problème tient sans doute au contenu même de la législation de 1969. Cette législation - qui touche d'ailleurs davantage la qualification que la formation professionnelle - confiait au ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et, plus particulièrement, aux commissions de formation professionnelle, un rôle important au niveau de l'identification des besoins de formation. Ce rôle était d'autant plus important qu'il impliquait les partenaires sociaux, représentants des travailleurs et des entreprises.

Or, il ne semble pas, à la lecture des évaluations et critiques qui ont été analysées, que les commissions aient joué leur rôle d'une façon efficace.

Qui pourrait d'ailleurs s'en surprendre puisque l'A.C. de 1971 et l'entente intervenue, en 1972, entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et le ministère de l'Éducation venaient, pour ainsi dire, forcer les deux ministères à s'impliquer ensemble dans la gestion de la plupart des activités du programme.

Comme nous l'avons mentionné, le contenu de cette entente, comme celui des "mécanismes opérationnels" approuvés dans le prolongement de celle-ci, se voulait tellement précis en délimitant la zone de responsabilité de chaque ministère par rapport aux vingt-deux activités du programme qu'il eut exactement l'effet contraire.

Impliqués conjointement dans la gestion de ceux-ci (de l'identification des besoins de formation à l'évaluation post-formation), les deux partenaires devinrent souvent des adversaires.

Ce qui plus est, le comité interministériel de régie pédagogique qui devait planifier le développement du programme et assurer le suivi de l'entente, cessa de fonctionner dès 1975.

C'est ainsi que le véritable gestionnaire québécois du programme de formation professionnelle des adultes, qui devait à l'origine être le ministère du Travail, finit par être, à toutes fins pratiques, le ministère de l'Éducation ou, plus spécifiquement, les instances locales de ce ministère.

C'est ainsi, également, que d'évaluation en évaluation, on en vint rapidement au cul-de-sac actuel, chaque ministère voulant s'impliquer au niveau de chaque activité du programme et les clientèles - comme l'a souligné le Conseil supérieur de l'éducation - ayant peine à se retrouver dans cette "jungle administrative".

4.2 La nécessité d'une réforme

Au terme de cette analyse, deux questions viennent spontanément à l'esprit: faut-il confier la gestion du programme de formation professionnelle à un seul des deux partenaires identifiés dans l'entente de 1972? ou faut-il rapatrier les effectifs et les budgets affectés au programme actuel par ces deux partenaires et les confier à un organisme unique (comme semblait le souhaiter le Conseil supérieur de l'éducation)?

Répondre à ces questions n'est ni simple ni facile, d'autant plus que nous nous situons ici au carrefour d'une politique de main-d'oeuvre (en voie d'élaboration) et d'éducation.

Il nous semble toutefois que dans le prolongement du rapport d'évaluation du groupe interministériel, mis sur pied en 1977 (64) et à la lumière du contenu du projet de nouvelle entente récemment soumis au Premier ministre (65), certains principes de base peuvent être dégagés qui sont peut-être susceptibles de clarifier le partage des responsabilités des invervenants. Ces principes énoncés dans le projet d'entente sont les suivants:

a) la politique de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre et ses programmes se situent dans le cadre général de la politique de la main-d'oeuvre et ne couvrent que certaines facettes de l'éducation;

---

(64) On se souvient que ce rapport mentionnait: "les efforts en vue de bonifier la collaboration entre le MTMO et le MEQ devraient porter davantage sur la complémentarité des objectifs et des programmes entre les divers intervenants dans le milieu de l'enseignement professionnel plutôt que sur le difficile partage de responsabilités d'exécution d'activités à l'intérieur d'un même programme".

(65) "Projet d'entente entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et le ministère de l'Éducation relative à la politique de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre", Québec, 15 septembre 1980.

b) cette politique de la main-d'oeuvre vise essentiellement à prévenir ou à corriger des problèmes concrets du marché du travail (problèmes vécus ou anticipés par les employés et les employeurs) surtout dans une perspective de court et de moyen termes;

c) comme le ministère du Travail a la responsabilité de la politique de la main-d'oeuvre, il devrait avoir aussi la responsabilité de l'élaboration et de la gestion de la politique de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre en emploi et à la recherche d'emploi;

d) cette politique de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre comprend la formation en milieu de travail (industrie) et en milieu institutionnel. (Cependant elle ne répond pas nécessairement aux mêmes objectifs et stratégies d'intervention que la formation professionnelle des jeunes);

e) la formation professionnelle des jeunes qui consiste à préparer l'étudiant à exercer un métier ou une profession sur le marché du travail devrait continuer de relever du ministère de l'Éducation;

f) l'éducation permanente des adultes qui cherche simplement à répondre aux objectifs et aspirations des citoyens en matière d'éducation, et ce, sans qu'il y ait nécessairement lien direct à court et à moyen terme avec les besoins du marché du travail (formation générale, socio-culturelle, professionnelle) devrait également continuer de relever du ministère de l'Éducation.

L'application de ces principes signifie, à toutes fins pratiques, que le programme actuel de formation professionnelle des adultes devrait probablement être reformulé et scindé en deux volets (formation

professionnelle de la main-d'oeuvre et formation professionnelle des adultes) (66)

Chacun de ces volets pourrait donc être géré, l'un par le ministère du Travail et l'autre par le ministère de l'Éducation. Chaque ministère serait ainsi responsable (chacun dans son secteur) de l'estimation des besoins des clientèles, de l'établissement des priorités, de l'élaboration des plans et devis de formation, du choix et de l'orientation des candidats, de la gestion du programme (planification, contrôle, évaluation), de l'organisation pédagogique des cours, de la reconnaissance des acquis, du placement des "sortants" et de l'évaluation du programme.

Ceci n'empêcherait pas - au contraire - la collaboration des deux ministères (échange d'informations statistiques, recours au personnel des institutions d'enseignement, etc.). Cette collaboration pourrait s'établir, cependant, dans un contexte où chaque ministère est véritablement maître d'oeuvre de son secteur.

Ce retour, si j'ose dire, à l'esprit de 1969 n'empêcherait pas, par ailleurs, de réaliser les objectifs d'accessibilité, de participation et de déscolarisation que doit poursuivre le Québec en ce qui concerne l'éducation des adultes.

Pour souligner l'importance qu'il attache à l'éducation permanente, le gouvernement pourrait même créer un poste de ministre d'Etat (ou délégué) responsable de l'éducation des adultes (67). Il y a d'ailleurs des précédents qui pourraient ici être invoqués.

---

(66) Entendu dans le sens que lui donne le projet d'entente.

(67) Ce ministre pourrait dépendre, en quelque sorte, du ministre de l'Éducation mais c'est lui qui devrait être responsable de ce secteur, notamment, devant l'Assemblée nationale.

En d'autres termes, le gouvernement pourrait décider d'approuver, dans ses grandes lignes, le partage des responsabilités souligné dans le projet d'entente soumis récemment au Premier ministre, d'une part, et procéder à une "réforme" des structures centrales de gestion du programme (mieux défini) géré par le ministère de l'Éducation, d'autre part.

Cette "réforme" impliquerait certains transferts d'effectifs et de budget du ministère de l'Éducation au ministère du Travail [68]. N'est-ce pas d'ailleurs inévitable à un moment où les compressions budgétaires apparaissent nécessaires et où le gouvernement du Québec compte se donner une véritable politique de la main-d'oeuvre. Or, à notre avis, la définition de celle-ci implique une revalorisation du rôle du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre. Ces quelques recommandations vont d'ailleurs dans cette direction.

---

(68) Elle impliquerait aussi l'abrogation de l'entente MTMO/MEQ actuelle ainsi qu'une reformulation de la loi de 1969 sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre.

INDEX CUMULATIF

Cahier No 1 Ouellet, Lionel. "Vers un développement de la concertation et de la consultation au Québec".

Gélinas, Michel. "L'interrogation des bases de données bibliographiques au service de l'administration publique".

Juin 1981.

Cahier No 2 Julien, Germain,. "L"harmonisation des régions administratives".

Gravel, Robert J. "Les municipalités régionales de comté".

Août 1981.

Cahier No 3 Cloutier, Bernard et Ouellet, Lionel. "pour une Régie de l'énergie".

Octobre 1981.

Cahier No 4 Rivard, Jean-Paul. "Les vrais fondements du problème de l'accessibilité à l'informatique étatique.

Gingras, André et Lemieux, Sylvie. "La cogestion dans une industrie québécoise: une étude de cas".

Mars 1982.

Cahier No 5 Riverin, Alphonse et Hamel, Janon. "L'évaluation dans le secteur public québécois".

Juillet 1982.

Cahier No 6 Massé-Tardif, Marguerite. "Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales".

Gélinas, Michel. "La gestion de la décroissance dans le secteur public: une bibliographie".

Septembre 1982.

Cahier no 7 Germain, Julien. "La recherche d'une solution aux problèmes de l'organisation centrale de l'éducation des adultes au Québec".

Michaud, Julien. "L'évolution de l'environnement du gestionnaire des affaires sociales au Québec et ses implications pour le perfectionnement".

Décembre 1982.

Université du Québec
Ecole nationale d'administration publique